

Kazimierz Barczyk*

PERSPEKTYWY ROZWOJU REGIONÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Regionalizm to pojęcie głęboko zakorzenione w świadomości historycznej Europejczyków. Obecny kształt Europy przypomina Europę czasów średniowiecznych. Jeden obszar, jeden język – łacina. Także dla średniowiecza charakterystyczne jest poczucie swojszcie rozumianego regionalizmu, przynależności bardziej do danej ziemi, niż konkretnego państwa, właściwie nie istniały między nimi granice. Na regionalizm wskazywał również kształt Rzeszy Niemieckiej z wieloma państewkami, rozdrobnione XV-wieczne Włochy, czy też Rzeczpospolita Obojga Narodów z sejmikami ziemskimi.

Regionalizm i decentralizacja są pojęciami, które nabrały nowego znaczenia w II połowie XX wieku. Rządy Napoleona I z kodeksem cywilnym i reorganizacją administracji, wprowadziły scentralizowany model państwa święcący sukcesy w Europie i świecie, rozwinęły go do absurdu państwa totalitarne. Prezydent de Gaulle porównując słaby rozwój scentralizowanej Francji z szybkim rozwojem zdecentralizowanych Niemiec, wezwał Francuzów do zdecentralizowania swojego państwa. Demokracja i gospodarka rynkowa wzajemnie uzupełniają się z decentralizacją i regionalizmem, dając szansę wszystkim obywatelom oraz środowiskom lokalnym i regionalnym „do brania spraw w swoje ręce”.

Po tragedii II wojny światowej ojcowie-założyciele Wspólnot Europejskich: Robert Schuman, Konrad Adenauer i Alcide de Gasperi widzieli koniecz-

* Kazimierz Barczyk – przewodniczący Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP, przewodniczący Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, członek Narodowej Rady Integracji Europejskiej, członek Wspólnej Komisji Konsultacyjnej Polska – Komitet Regionów UE.

** Tekst wystąpienia na konferencji pt. „Przemiany w Unii Europejskiej” zorganizowanej przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w październiku 2002 r.

ność stworzenia organizmu ponadpaństwowego, ale zarazem zdecentralizowanego i demokratycznego. Wspólnota Europejska w latach późniejszych integrowała się gospodarczo, politycznie, społecznie, jako alternatywa dla skonsolidowanego bloku państw zdominowanych przez Związek Radziecki zmierzającego również do dominacji militarnej nad Europą.

Aby zapobiec nadmiernemu partykularyzmowi poszczególnych państw nowa struktura musiała preferować rozwój regionów dla stabilnego, zrównoważonego rozwoju jednoczącej się Europy. Dobrze rozwijające się regiony są lokomotywami wszechstronnego rozwoju tych obszarów. W ramach poszczególnych państw, są regiony intensywnie rozwijające się, a także regiony stagnacji i zapóźnionego rozwoju, dla których polityka regionalna jest szansą na równanie do najlepszych. W takiej optyce regiony biedne są widziane jako zaprzeczenie i zagrożenie dla rozwoju jednolitego rynku i fundamentów Wspólnoty Europejskiej. Po upadku „żelaznej kurtyny”, okazało się, że stworzenie Wspólnego Rynku i wyrównywanie różnic między bogatymi i biednymi regionami jest szansą i kluczem rozwoju całej Europy, a szczególnie wschodniej części. Bodźcem zupełnie innego rodzaju dla dalszej integracji Europy Zachodniej i Środkowej jest konkurencja ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej czy Chinami.

Geneza polityki regionalnej

Za prowadzeniem wspólnej polityki regionalnej opowiedział się minister spraw zagranicznych Belgii Paul-Henri Spaak, kierujący Międzyrządowym Komitetem przygotowującym Traktat Rzymski. Raport Komitetu uznał za jeden z trzech podstawowych kierunków działań Wspólnoty powiększenie zasobów poprzez waloryzację regionów opóźnionych w rozwoju i wykorzystanie pozostającej bez pracy siły roboczej. Raport podkreślał potrzebę koordynowania planów regionalnych państw członkowskich i powołanie funduszu inwestycyjnego. Jednak w Traktacie Rzymskim bardzo osłabiono wytyczne dotyczące wspólnej polityki regionalnej zawarte w Raporcie.

Wówczas podstawową zasadą wspólnej polityki regionalnej była wspólna polityka rolna. Pamięć o wojnie i utrzymujący się w niektórych krajach głód był w Europie Zachodniej podstawą do uznawania za fundamentalną wspólną politykę rolną, zapewniającą bezpieczeństwo żywnościowe. Dopiero wzrost zasobności społeczeństw tworzących Wspólnoty Europejskie dał początek polityce regionalnej rozumianej jako wyrównanie różnic między bogatymi i biednymi regionami. Pod względem wielkości nakładów finansowych z budżetu UE polityka regionalna przeważała już politykę rolną.

Wspólna polityka regionalna jako odrębna dziedzina interwencji Wspólnot rozpoczęła się na początku lat sześćdziesiątych XX wieku, co wiązało się m.in. z obawą wystąpienia niekorzystnych tendencji w rozwoju regionalnym w następstwie powstania wspólnego rynku oraz pogłębienia międzyregionalnych nierówności rozwoju i marginalizacji regionów peryferyjnych w następstwie integracji.

W trakcie zorganizowanej przez Wspólnotę konferencji 6 grudnia 1961 r. określono trzy kierunki działania:

- 1) tworzenie planów regionalnych dla wszystkich regionów,
- 2) zorganizowania bezpośrednich kontaktów Komisji z osobami odpowiedzialnymi za politykę regionalną,
- 3) wykorzystanie finansowych instrumentów EWG dla celów regionalnych.

Działania te zbiegły się w czasie z kryzysem funkcjonowania Wspólnego Rynku (połowa lat sześćdziesiątych) za deklaracjami i planami nie poszły więc żadne konkretne działania. Dopiero w 1968 r. powstała Generalna Dyrekcja Polityki Regionalnej, a rok później w Komunikacie Komisji szczegółowo określono zasady wspólnej polityki regionalnej. Podstawowym celem europejskiej polityki wspierania rozwoju regionalnego stało się likwidowanie słabości i wyrównywanie szans rozwojowych regionów najbardziej upośledzonych.

Zasady polityki regionalnej

- 1) koncentracja – polega na wyborze 5 wiodących celów i koncentracji ok. 70% funduszy na cel 1, czyli obszary opóźnione w rozwoju, z PKB na 1 mieszkańca nieprzekraczającym 75% średniej Unii Europejskiej;
- 2) dodawalność środków – pomoc Unii, zgodnie z tą zasadą, ma charakter wspierający i nie zastępuje działania na szczeblu krajowym. Oznacza to również weryfikację, polegającą na analizie stanu krajowych wydatków publicznych na poszczególne cele po otrzymaniu pomocy Unii;
- 3) subsydiarność – zasada ta zakłada, że wszystkie działania powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu, który jest w stanie je realizować bez uszczerbku dla skuteczności i jakości wykonania zadania;
- 4) programowanie – podstawą otrzymania wsparcia jest planowanie, zarówno programów jak i planów rozwojowych, w konkretnym, przyjętym przez Wspólnotę horyzoncie. Polityka regionalna Unii prowadzona jest na podstawie planów rozwoju regionalnego, sporządzonych przez rządy poszczególnych krajów i omawianych z Komisją osobno dla regionów w przypadku każdego celu. Zasada programowania wzmacnia w praktyce rolę władz regionalnych i lokalnych w polityce regionalnej Unii. Wątpliwe jest, aby rząd mógł sporządzić plany rozwoju regionalnego czy plany rozwoju obszarów wiejskich bez współpracy z samorządem lokalnym i regionalnym;
- 5) partnerstwo – zasada ta przewiduje m.in. współpracę Komisji z władzami krajowym, lokalnymi i regionalnymi.

Regiony w Unii Europejskiej

Region traktowany jest jako element pośredni pomiędzy władzą centralną a lokalną danego kraju. Definicje terminu „region” różnią się w poszczególnych krajach europejskich. Niektóre z nich mają charakter historyczno-kulturowy (Kraj Basków,

Saksonia czy Piemont), część z kolei wyodrębniono na podstawie innych kryteriów, np. ekonomicznych (np. Kraj Saary).

W UE, dla celów statystycznych Unii stworzono jednolity system podziału terytorialnego – „Nomenklaturę jednostek terytorialnych do celów statystycznych” (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS*). W ramach tego podziału wyróżnia się poziomy. Na poziomie NUTS1 składa się kilka jednostek z poziomu NUTS2, w nim z kolei można wyodrębnić jednostki z poziomu NUTS3.

Podział ten nie wpływa na wewnętrzne rozwiązania terytorialne w państwach UE. Jednakże podział taki często jest używany również w innych klasyfikacjach i zestawieniach.

NAZWA	UWAGI	W UE	W POLSCE
NUTS 1	jest to największa jednostka podziału	niemieckie landy (77)	cały kraj
NUTS 2	według tego poziomu określane są regiony słabiej rozwinięte i słabo zaludnione – CEL I	niemieckie Regierungsbezirk (206)	województwa (16)
NUTS 3	według tego poziomu określane są obszary z upadającym przemysłem	francuskie departamenty (1031)	grupy powiatów (32)
NUTS 4	jest określany tylko dla niektórych krajów	brytyjskie county (1074)	powiaty (308 powiatów i 65 miast na prawach powiatów)
NUTS 5	są to jednostki podstawowe	niemieckie Gemeinden (98 433)	gminy (2 483)

Polskie regiony spełniają kryteria kwalifikujące je do uzyskania po poszerzeniu Unii Europejskiej wsparcia z unijnych funduszy strukturalnych, przysługujących regionom o poziomie wytwarzanego bogactwa poniżej 75% średniej unijnej. Polska ma PKB na poziomie 1/3-1/2 państw Unii Europejskiej. Przy corocznym wzroście PKB o 5-6% możemy dogonić w tym zakresie państwa UE za około 30 lat. Fundusze strukturalne przyznaje się na podstawie średniej z ostatnich trzech lat.

Wynika to z najnowszych porównywalnych danych o produkcie krajowym brutto na jednego mieszkańca w 56 regionach krajów kandydujących. Dane opublikowało ostatnio w Brukseli unijne biuro statystyczne Eurostat.

Najbogatszym regionem Polski było Mazowieckie, które miało w tym czasie PKB na głowę w wysokości 55% średniej obecnej Unii i 61% Unii poszerzonej. Drugim najbogatszym regionem było Śląskie z 43% średniej obecnej Unii i 48% poszerzonej.

Cztery najbiedniejsze regiony krajów kandydujących są położone w Rumunii. PKB północno-wschodniego regionu tego kraju wynosiło zaledwie 19% średniej unijnej w latach 1997-1999 i 21% średnie dla Unii poszerzonej o 12 krajów.

Jedynym kandydatem, któremu w ogóle nie przysługiwałaby pomoc z funduszy strukturalnych, powinien być Cypr z PKB w wysokości 92% średniej posze-

rzanej Unii. Jednak w nadziei na ponowne zjednoczenie wyspy, Piętnastka chce przyznać specjalny fundusz na rozwój północnej części wyspy zamieszkaanej przez Turków.

Największe koszty wspólnej polityki regionalnej ponosiły Niemcy, Francja oraz Wielka Brytania. Niemcy dopłacają do unijnej kasy 10 mld euro (1997). Francja od początku ok. 1 mld euro. Na ustalanie wielkości unijnej składki największy wpływ ma wartość produktu krajowego brutto oraz powierzchnia danego kraju. W związku z tym najbogatsze państwa finansują rozwój najuboższych regionów. W zamian otrzymują dostęp do chłonnych rynków.

Obecnie trwają prace nad przygotowaniem przez Konwent konstytucji Unii Europejskiej. Idea powołania Konwentu pojawiła się w przygotowanej w grudniu 2001 r. „Deklaracji z Laeken o przyszłości Unii Europejskiej”. Zgodnie z jej postanowieniami Konwent zajmuje się dyskusją nad następującymi problemami:

- ◆ demokratyzacja funkcjonowania UE (przybliżenie instytucji europejskich obywatelom, więcej przejrzystości w działaniach instytucji, skuteczność procesów podejmowania decyzji, rola parlamentów narodowych, etc.),

- ◆ oczekiwania obywateli wobec UE (rola UE w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego, przeciwdziałaniu biedzie, bezrobociu, w ochronie środowiska, bezpieczeństwie żywności, etc.),

- ◆ podział i definicja kompetencji w UE,

- ◆ uproszczenie instrumentów Unii (uproszczenie i ewentualne ograniczenie przepisów prawnych, rozdzielenie kompetencji legislacyjnych od wykonawczych, etc.),

- ◆ reorganizacja Traktatów (czy powinien być jeden, „podstawowy” Traktat z dołączonymi do niego dodatkowymi postanowieniami, których ewentualne zmiany nie wymagałyby długiego procesu ratyfikacji etc.)

- ◆ Karta Praw Podstawowych,

- ◆ Europa na arenie międzynarodowej.

W „Deklaracji” zawarto także decyzję o włączeniu do debaty przedstawicieli państw kandydujących, na takich samych zasadach co państwa członkowskie.

Podczas piątej sesji Konwentu UE na temat społeczeństwa obywatelskiego w Brukseli w dniach 24-25 czerwca 2002 r. podjęto również decyzje dotyczące regionów. Zadeklarowano zwiększenie roli regionów w procesie wdrażania ustawodawstwa wspólnotowego. „To regiony mogą wypełnić przepaść między Unią i obywatelami”. Wśród państw członkowskich, aż w 8 krajach UE regiony mają autonomiczną władzę ustawodawczą, a 75% aktów prawnych Wspólnot Europejskich ma bezpośredni wpływ na jednostki lokalne i regionalne.

Integracja z Unią Europejską jest elementem procesu globalizacji. Dużo zależy od kształtu konstytucji czy będzie tworzona Europa federalistyczna, czy Europa ojczyzn, czy też Europa regionów. Regionalizm to remedium na globalizm.

W latach 2000-2006 działania UE będą koncentrowały się na realizacji trzech celów:

Cel 1. – promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju,

Cel 2. – wsparcie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów borykających się z problemami strukturalnymi,

Cel 3. – wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

Cel 1

Przynależność regionów do Celu nr 1 (regiony opóźnione w rozwoju)

Warunki kwalifikacji do Celu 1: regiony NUTS stopnia II, w których PKB na mieszkańca jest, na podstawie środków trzech ostatnich lat, niższy od 75% średniej Wspólnoty. Do Celu 1 na okres 1994-1999 zaliczone zostały w całości Grecja, Portugalia, Irlandia, natomiast w przypadku Niemiec, Belgii, Hiszpanii, Francji, Włoch, Holandii, Wielkiej Brytanii są to nowe landy b. NRD i pojedyncze regiony pozostałych krajów.

Dla regionów należących do Celu 1 plany są sześcioletnie, podczas gdy dla tych zaliczonych do celu 2 obejmują trzy lata. Regiony celu 1 to przede wszystkim regiony NUTS II, w których tak jak poprzednio PKB na 1 mieszkańca jest mniejszy niż 75% średniej wspólnotowej za ostatnie 3 lata, licząc od 1999 r.

Słowenia miała w omawianym okresie 67% średniej unijnej i 74% Unii poszerzonej o 12 krajów, więc fundusze strukturalne będą jej jeszcze przysługiwać. To samo dotyczy Malty. Cel 1 – 69,7 % środków funduszy strukturalnych.

Pomoc celu 2 dotyczy regionów o dużych problemach strukturalnych i wymagających wsparcia w prowadzeniu transformacji gospodarczej i społecznej. Pomoc jest kierowana do regionów przechodzących transformację sektora przemysłowego, sektora usług, upadającego rolnictwa, problemowych obszarów miejskich oraz przechodzących kryzys obszarów zależnych od rybołówstwa. Cel 2 – 11,5% środków funduszy strukturalnych. Co do regionów zaliczonych do celów 1 i 2, to odpowiednie kraje członkowskie przedkładają Komisji Europejskiej swoje plany rozwoju regionalnego.

Regionami korzystającymi ze środków pomocowych celu 3, mogą być regiony nie korzystające ze środków pomocowych celu 1. Cel 3 – 12,3 % środków funduszy strukturalnych.

Rozwój obszarów wiejskich (cel 5)

Przynależność regionów do Celu 5b (obszary wiejskie)

Polityka regionalna i spójność społeczno-ekonomiczna

Narodowy Plan Rozwoju Polski powstanie m.in. na podstawie 6 częściowych strategii narodowych przygotowywanych przez poszczególne resorty.

Współfinansowanie działań w zakresie polityki spójności Polskie regiony a fundusze strukturalne Konwent Unii Europejskiej

Najbiedniejsze regiony Polski to Lubelskie (28 i 40%), Podkarpackie i Podlaskie (oba 29 i 32%). Cała Polska miała w latach 1997-1999 średnio 38% unijnego PKB i 42%, jeśli wliczyć kraje kandydujące.

Cel pierwszy w latach 1994-1999 obejmował 92,151 miliona mieszkańców Europy 15 (w tym od 1995 r. prowincja austriacka Burgenland).

W latach 1997-1999 wszystkie polskie regiony miały PKB na głowę zdecydowanie poniżej 75% średniej unijnej, nawet wliczając 12 krajów kandydujących, razem z biedną Bułgarią i Rumunią. W 1971 r., aby przeciwdziałać nieożywionej konkurencji w łonie Wspólnot i unikać rywalizacji w zakresie subwencji regionalnych przyznawanych inwestorom jasno określono zasady koordynacji krajowych systemów pomocy regionalnej.

Podczas szczytu berlińskiego (25-26 marca 1999) przyjęto rozwiązania prawne dotyczące przede wszystkim reformy Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Szczyt berliński zwiększył znacznie środki na politykę regionalną ograniczając wielkość obszarów podlegających pomocy z Funduszy. Na nowo zdefiniowane zostały cele funduszy, ograniczając je do trzech. Przepisy dotyczące funduszy zostały podzielone na przepisy wspólne dla wszystkich funduszy – „część ogólna” oraz na „część szczegółową” – regulacje dotyczące poszczególnych funduszy.

Zasadnicza reforma funduszy strukturalnych – Agenda 2000 na lata 2000-2006 i ich nowe cele

1 stycznia 1999 r. została wprowadzona reforma administracji publicznej, w wyniku której Polska przyjęła 3 stopniowy system administracyjny. Na poziomie regionalnym istnieje 16 województw o charakterze samorządowo-rządowym, na poziomie lokalnym istnieją 373 powiaty samorządowe i 2489 gmin samorządowych. Głównym założeniem reformy jest decentralizacja władzy i finansów publicznych, zwiększenie zakresu podmiotowości społeczności regionalnych i lokalnych oraz wzmocnienie procesów rozwojowych poszczególnych województw. Samorząd wojewódzki jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju, opracowanie strategii rozwoju regionalnego. Wojewoda i zespolona administracja rządowa pełni funkcje nadzoru i kontroli wydatkowania środków publicznych. Jako współautor reformy administracji publicznej: gminnej oraz powiatowej i wojewódzkiej uważam, że głównie samorząd wojewódzki należy wzmocnić szczególnie pod względem finansowym jako władzę – gospodarza regionu będącego w stanie przygotować i realizować projekty z funduszy Unii Europejskiej. Osobnym zagadnieniem jest zapewnienie środków finansowych (centralnych i własnych) na koszty przy-

gotowania przez samorządy wszystkich szczebli założeń, dokumentacji i projektów o przyszłe fundusze UE.

Na konferencji prasowej w Białymstoku w czerwcu 2001 r. Charles White z Komisji Europejskiej poinformował, że „w latach 2004-2006 przeznaczonych będzie [łącznie dla wszystkich krajów, które wejdą do UE w tym czasie – przyp. autora] 40 miliardów euro. 46 proc. całej sumy będzie przeznaczzone na rozwój regionalny. (...) Polska weźmie dużą część tych środków, ale dokładna kwota będzie zależała od daty wstąpienia”. Na konieczność podjęcia działań związanych z funduszami strukturalnymi wskazuje historia Unii Europejskiej. W Irlandii PKB wzrosło z 52% średniej wspólnotowej w czasie, kiedy stała się członkiem (1973 – PAP) do 120% obecnie. Trwający obecnie końcowe negocjacje państw kandydujących do Unii Europejskiej ostatecznie rozstrzygną o wysokości unijnych środków dla nowych członków w latach 2004-2006. Należy jednak podkreślić, że poszerzenie obejmie 10, a nie 6 państw, jak to planowano opracowując budżet UE na lata 2000-2006, przy czym proponowane w negocjacjach kwoty są łącznie niższe od zaplanowanych.

W 2001 roku pojawiają się pytania odnośnie wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych. Marszałkowie województw uważają, że na programy regionalne powinna być przeznaczona połowa środków, zaś propozycje rządu ze stycznia 2002 r. mówiły o 30 proc. Skuteczne wykorzystanie ich jest możliwe przy zaangażowaniu samorządów. Takie było jedno z założeń przeprowadzonej reformy administracyjnej kraju. Wyrazem zwiększonego zaangażowania samorządów wojewódzkich w proces przyjmowania unijnych funduszy strukturalnych jest powołanie biur informacyjno-lobbingowych w Brukseli przez sejmiki wojewódzkie: Lubelski, Podlaski jako pierwsze, a w roku 2002 – Śląski i Małopolski.

Polska zaakceptowała, z zobowiązaniem wdrożenia do końca 2002 r., całości prawa europejskiego w obszarze „Polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych” i nie będzie się domagała okresów przejściowych.